

เงินคงคลัง

ณัฐพงศ์ พันธุ์ไชย
วิทยากรชำนาญการ
กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

“เงินคงคลัง” หมายถึง ปริมาณหรือจำนวนเงินที่เป็นรายได้เหลือจ่ายสะสมจากการดำเนินงานของรัฐ ซึ่งรัฐสะสมไว้ในคลัง ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง โดยหมายความรวมถึง ธนบัตร เหรียญกษาปณ์ และจำนวนเงินในบัญชีเงินฝากของกระทรวงการคลัง ซึ่งฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, น.5)

จากนิยามข้างต้น จะเห็นได้ว่า เงินคงคลังนั้นเปรียบเสมือนเป็นเงินออมของประเทศ ซึ่งอาจจะมีจำนวนมากขึ้นหรือลดลงก็ได้ โดยมีปัจจัยหลักที่สำคัญ 3 ประการ ที่จะส่งผลกระทบต่อสถานะของเงินคงคลัง คือ การจัดเก็บรายได้ของรัฐ การใช้จ่ายของรัฐ และการนำเงินคงคลังออกมาใช้ กล่าวคือ หากรัฐสามารถจัดเก็บรายได้สูงกว่าการใช้จ่ายในการดำเนินงานของรัฐในปีนั้น ๆ จะส่งผลให้มีเงินคงเหลือ และเพิ่มยอดสะสมของเงินคงคลังได้ แต่ถ้าหากรัฐจัดเก็บรายได้ต่ำกว่าการใช้จ่ายในการดำเนินงานของรัฐในปีนั้น ๆ อาจส่งผลให้ระดับเงินคงคลังลดลงจากการนำเงินคงคลังออกมาใช้ ในกรณีนี้ บางครั้งรัฐจะใช้วิธีการกู้เงินให้ได้ก่อนและนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามนโยบายต่าง ๆ แทนการใช้เงินคงคลัง ซึ่งหากเงินที่กู้มานั้นไม่เพียงพอ ก็จะต้องนำเงินคงคลังออกมาใช้ ส่งผลให้เงินคงคลังลดลง แต่หากกู้เงินได้มากกว่าค่าใช้จ่าย ส่วนที่กู้เกินมาก็จะเพิ่มระดับเงินคงคลังให้สูงขึ้นในช่วงเวลาหนึ่ง แต่ในอนาคตเมื่อมีการจ่ายหนี้เงินกู้และดอกเบี้ยคืนไป ระดับเงินคงคลังก็จะลดลง

$$\text{ระดับเงินคงคลัง ณ สิ้นปี} = (\text{เงินคงคลัง ณ ต้นปี} + \text{รายได้ระหว่างปีของรัฐ} + \text{เงินกู้ของรัฐ} + \text{รายรับจากเงินนอกระบบงบประมาณ}) - (\text{รายจ่ายเงินในระบบงบประมาณ} + \text{รายจ่ายเงินนอกระบบงบประมาณ})$$

ปัจจุบันเงินคงคลังนั้น ได้เก็บสะสมไว้ในที่ต่าง ๆ ดังนี้

1. ธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งสาขาต่าง ๆ ของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเป็นยอดเงินคงเหลือจากผลต่างระหว่างบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 กับบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2
2. เงินสดที่อยู่ในคลังจังหวัด หรือคลังจังหวัดในอำเภอทั่วประเทศ
3. กรมธนารักษ์ เป็นธนบัตรที่มีไว้เป็นทุนสำรองสำหรับการผลิตเหรียญกษาปณ์ตามที่กฎหมายกำหนด
4. เงินคงคลังระหว่างทาง เป็นธนบัตรหรือเหรียญกษาปณ์ที่อยู่ระหว่างการขนย้ายจากสถานที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง
5. เงินฝากของคลังจังหวัดในธนาคารกรุงไทย (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, น.6-7, น.35)

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 (มาตรา 3 4 5 6 และ 7) ได้กำหนดให้เงินคงคลังที่ฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทย แบ่งออกเป็น 2 บัญชี คือ

1. บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 เป็นบัญชีที่ว่าด้วยรายได้หรือรายรับของรัฐ ทั้งจากในระบบงบประมาณและนอกระบบงบประมาณ อาทิ ภาษีอากร รายได้จากรัฐวิสาหกิจ รายได้จากการขายสิ่งของและบริการของรัฐ เงินกู้ เงินทุนหมุนเวียน ตลอดจนค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

2. บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เป็นบัญชีที่ว่าด้วยรายจ่ายของรัฐ อาทิ รายจ่ายในระบบงบประมาณและนอกระบบงบประมาณ

โดยทั้ง 2 บัญชี จะเป็นบัญชีเงินฝากแบบกระแสรายวัน ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดูแลรักษาเงินให้รัฐบาล ดังนั้น จึงไม่มีการคิดค่าใช้จ่ายในการรักษาบัญชี และไม่มีการคิดอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก อีกทั้งการใช้จ่ายเงินคงคลัง จะต้องเป็นการโอนเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 เข้าสู่บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เท่านั้น และต้องปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ ซึ่งมีมติให้จ่ายเงินไปก่อน และพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเงินคงคลังจะสามารถนำมาใช้ได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

1. รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่าย และพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

2. มีกฎหมายใด ๆ ที่กระทำให้ออกจ่ายเงิน เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

3. มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้ออกจ่ายเงิน และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

4. เพื่อซื้อคืน หรือไถ่ถอนพันธบัตรของรัฐบาล หรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลัง หรือชำระหนี้ตามสัญญาที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ทั้งนี้ตามจำนวนที่รัฐมนตรีเห็นสมควร

5. เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศ พันธบัตรของรัฐบาลต่างประเทศ หรือหลักทรัพย์ที่มั่นคงในต่างประเทศที่ไม่ใช่หุ้น ในสกุลเงินตราที่ต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ และในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่ถึงกำหนดชำระในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด

ซึ่งในการจ่ายเงินคงคลังทั้ง 5 กรณีข้างต้น เมื่อได้จ่ายไปแล้ว จะต้องตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดเชยเงินคงคลัง ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยโอนงบประมาณรายจ่าย หรือกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณในปีถัดไป

จากความสำคัญของเงินคงคลัง ดังที่กล่าวมาข้างต้น จำเป็นที่จะต้องมีการบริหารเงินคงคลังให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ต้องรักษาความสมดุลระหว่างรายได้ที่นำเข้ามาเป็นเงินคงคลังกับรายจ่ายที่นำออกไปจากเงินคงคลังในแต่ละช่วงเวลาให้เหมาะสม เนื่องจากเงินคงคลังถือว่าเป็นเงินออมของประเทศ และสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อช่วยเสริมสภาพคล่องแก่รัฐบาลได้ ดังนั้น การที่มีเงินคงคลังในระดับที่เหมาะสมไม่ให้มีจำนวนน้อยเกินไปจนส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดแคลนเงินไว้ใช้จ่ายในยามจำเป็น หรือมีจำนวนมาก

เกินไปจนส่งผลให้เกิดภาวะดอกเบี้ยจากการถือเงินเกินความจำเป็น หรือก่อให้เกิดค่าเสียโอกาสในการนำเงินนั้นไปลงทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หรือใช้ชำระหนี้เงินกู้ให้ลดลง สิ่งเหล่านี้ย่อมเป็นการเสริมสร้างความมั่นใจให้กับภาคเอกชนว่า ภาครัฐมีเงินคงคลังสะสมเพียงพอสำหรับไว้เป็นเครื่องมือดูแล ป้องกัน หรือ แก้ไข หากเกิดสถานการณ์จำเป็น เร่งด่วน ฉุกฉิน อันจะส่งผลกระทบต่อกิจกรรมหรือนโยบายของรัฐให้หยุดชะงัก ก่อให้เกิดความเสียหาย จนนำมาสู่ปัญหาทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางการคลังของประเทศ

บรรณานุกรม

- นภาพร เรืองสกุล. (ม.ป.ป.). **เงินคงคลัง การขาดดุลเงินสด และการกู้ยืมเงินจากธนาคารกลาง**. สืบค้น 5 มิถุนายน 2558 จาก http://kasetartjournal.ku.ac.th/kuj_files/2010/A1009011105092031.pdf
- รองศาสตราจารย์ ดร.สกันธ์ วรรณวิวัฒนา. (กุมภาพันธ์ 2549). **เงินคงคลัง**. สืบค้น 5 มิถุนายน 2558 จาก http://www2.ect.go.th/upload/m_download/file_57af9e073b3e18807fc944584e1d4286.pdf
- ศูนย์วิจัยกสิกรไทย. (4 ตุลาคม 2555). **เงินคงคลัง...หนึ่งในกลไกบริหารสภาพคล่องของรัฐ (มองเศรษฐกิจฉบับที่ 3361)**. สืบค้น 5 มิถุนายน 2558 จาก <https://www.kasikornresearch.com/th/k-econanalysis/pages/ViewSummary.aspx?docid=29599>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. **พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491**. สืบค้น 5 มิถุนายน 2558 จาก <http://www.opsmoac.go.th/download/sp%20028.pdf>
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (กันยายน 2551). **รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศ (อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทางในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล**. สืบค้น 5 มิถุนายน 2558 จาก [http://www.fpo.go.th/e_research/pdf/research_project_3_2_6\(2551\).pdf](http://www.fpo.go.th/e_research/pdf/research_project_3_2_6(2551).pdf)
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (ม.ป.ป.). **โครงการวิจัย การศึกษาระดับเงินคงคลังที่เหมาะสม**. สืบค้น 5 มิถุนายน 2558 จาก http://www.fpo.go.th/e_research/pdf/Res_07_56.pdf